

Mitbestimmung für den Arbeitsplatz Hochschule **Über den betrieblichen Vorzug geteilter Befugnisse** **im Verfassungsrahmen**

von **Ulrich Heinz**

Alle Staatsgewalt, erklärt das Grundgesetz, geht vom Volke aus. Was geschieht mit ihr unterwegs? Etwa, wenn sie durch Organe der vollziehenden Gewalt ausgeübt wird.

Und muß sie überall ankommen? Ist ihre innerbetriebliche Wirkung in den Dienststellen bereits durch ihre Herkunft geädelt?

Laut hessischer Verfassung erhalten die Arbeitnehmer in allen Betrieben und Behörden Betriebsvertretungen (Artikel 37).

Der Souverän in der Werkstatt

Ein Hochschulleiter möchte Schwung in die Werkstatt bringen. Er unterstellt sie einem Manne des gehobenen Dienstes, der im Personalrat als Kommißkopp angesehen wird. Der Eindruck von Schlendrian schwindet. Der Hochschulleiter sieht sich bestätigt. Bald jedoch gibt es nicht nur Klagen Untergebener über ruppiges Auftreten, sondern auch Klagen von Nutzern der Werkstatt aus den Fachbereichen über Barschheit bei Annahme der Aufträge und sprunghaftes Ausführen. Bald schaffen Nutzer sich andere Gelegenheiten für ihren Bedarf. Während die Werkstatt nun dienstlich weniger in Anspruch genommen wird, mehren sich die Anzeichen dafür, daß sie für private Zwecke tätig ist.

Wie kann der Personalrat seiner gesetzlichen Aufgabe gemäß zum Wohle der Beschäftigten eingreifen (§ 60 Hessisches Personalvertretungsgesetz 1992), wenn der Werkstattleiter jedem Vorhalt verschlossen und der Hochschulleiter für den Mißstand taub bleibt?

Der Personalrat kann organisatorische Maßnahmen der Hochschule beantragen, etwa eine andere Geschäftsverteilung, andere Zuständigkeiten im Dienstbetrieb; er kann personelle Maßnahmen beantragen, etwa die Umsetzung des Werkstattleiters in der Hochschule oder seine Versetzung an eine andere Dienststelle des Landes (vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof 5. November 1992 - HPV TL 1977/88).

Falls der Hochschulleiter sich auf eine solche Maßnahme nicht einläßt, kann der Personalrat die Fachaufsichtsbehörde einschalten. Bei einem Teil der Maßnahmen entscheidet die oberste Dienstbehörde endgültig, falls mit der Personalvertretung höherer Stufe Einigung nicht zu Stande kommt. Bei anderen Maßnahmen kann das letzte Wort eine dafür zu bildende Einigungsstelle sprechen, die aus gleich vielen Beisitzern beider Seiten und einem von diesen bestellten Vorsitzenden besteht (§ 69 ff. HPVG).

Steckt darunter Einmischung in eine Staatsgewalt?

Außergewöhnlich an diesem Werkstatt-Fall ist, daß der Personalrat von sich aus eine dienstliche Maßnahme betreibt. Üblich ist, daß die Leitung es tut, wenn sie bei einem Beschäftigten den Eindruck von Minderleistung hat; üblich ist auch, daß Personalräte dabei nach mildereren Mitteln fragen.

Gleich wie - wenn über dienstliche Maßnahmen statt einer Behörde auf Grund des Personalvertretungsrechtes eine andere Stelle, nämlich die zur Einigung gebildete, abschließend entscheidet, dann sehen seit den Fünfziger Jahren gewichtige Kräfte der Rechtspolitik den Verfassungssatz von der Volkssouveränität geschädigt. Vom bremischen Personalvertretungsgesetz 1957 über das novellierte hessische 1984 bis zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz 1990 wird eingewandt, bei personellen wie bei organisatorischen und auch bei kostenträchtigen sozialen Maßnahmen müsse die Behörde nach Beteiligung des Personalrates entscheiden oder wenigstens im Einigungsverfahren sich durchsetzen können. Die behördliche Entscheidung sei über die parlamentarische Verantwortung der ausübenden Gewalt Ausfluß der Volkssouveränität.

Demnach wäre eine Maßnahme in der Werkstatt, die der Hochschulleiter trifft, legitim, jedoch nicht, wenn der Personalrat sie erwirkt. Wann taugt sie?

Sachwalter mit Interessen

Was bewirkt das Staatsvolk, wenn es mittels rechtlicher Herleitung in den Dienststellen als Verfassungsgedanke alltäglich waltet? Seien es gewohnte Verfassungssätze, seien es jüngere Forderungen nach effizienten Hochschulen - die Legitimität von Befugnissen wird verknüpft mit Erwartungen an die durchschnittliche Güte ihrer Ergebnisse.

Der Durchgriff von oben nach unten und die Letztverantwortung gegenüber dem Souverän sind tauglich für jede Herrschaftsweise. Einordenbar werden sie mit der Frage, wessen Interessen sie vermitteln und welche Belange sie im jeweiligen Handlungsfeld zulassen.

Kann man den Grundsatz der Gewaltenteilung übersetzen in das innere Gefüge der Verwaltung? Wieweit soll der Souverän des demokratischen und sozialen Rechtsstaates gegenüber den Bürgern, die seine Gehilfen sind, soll die öffentliche Hand als Arbeitgeber gegenüber ihren Beschäftigten durchsetzungsfähig sein?

Verfassungstheoretische Auseinandersetzungen um Entscheidungsstränge der öffentlichen Verwaltung werden leicht einlinig. Die tatsächlichen Abläufe jedoch haben reichhaltiges Eigenleben. Auch für die Verantwortlichkeiten in den Hochschulen ist der Himmel hoch und die parlamentarische Verantwortung der vollziehenden Gewalt weit.

Da will der Leiter einer Klinik seinen Oberarzt wegen dessen fachlichen Widerspruchs sofort los werden; da schafft die Wirtschaftsabteilung einer Universität den sicherheitsrechtlich nötigen Fluchtweg aus einem Heizwerk nicht; da schert sich ein Institut bei Bildschirmgeräten nicht um den Arbeitsschutz; da ersetzt die Wissenschaftsverwaltung Personalplanung durch Massen befristeter Arbeitsverträge; da ordnet eine Personalabteilung Angestellte in tarifliche Fallgruppen ein, die bei gleicher Tätigkeit den Aufstieg verhindern; da wandern im Verwaltungswege nach und nach Beförderungstellen des höheren Dienstes aus den wissenschaftlichen Gliederungen der Hochschule in die Zentralverwaltung; da laufen Auswahlverfahren allein auf das vom Vorgesetzten vorgesehene Ergebnis hin; da bringen Hochschulleiter reihenweise nicht den fälligen Organisationsplan auf die Beine.

Auf den verschiedenen Stufen der Verwaltung führen neben Umsicht, Sachkunde und Tatkraft auch Gewohnheiten und Eigeninteressen der Amtsträger zu Ergebnisbündeln gemischter Güte. Vieles ergibt sich allein aus dem Gutdünken derer, die zur Entscheidung befugt sind. Auf weite Strecken ist das Tun und Lassen der Dienststellen nach Inhalt und Verlauf so weit von der Regierungstätigkeit weg und auch nur so schwer von der Regierung beeinflußbar, daß die Verwaltung als vierte Gewalt im Staate erscheint.

Für die Dienste der öffentlichen Hand für die Allgemeinheit bedarf diese innere Beschaffenheit des Gegensteuerns von oben und von innen - ob entschiedenere Fachaufsicht, Controlling und Rechnungshof, ob Rechtsansprüche des Bürgers und

öffentliche Meinung. Am Zuträglichsten sind dabei die kurzen Wege. Nicht das Entscheidungsmonopol, sondern der Markt der Einflußfaktoren fördern die Nähe von Ziel und Vorgehen der Verwaltung zu Bedarf und Verhältnissen.

Für die innerbetrieblichen organisatorischen, personellen und sozialen Fragen ist die Belegschaft sachlich am Dichtesten dran. Die Vertretung ihrer Interessen in den innerdienstlichen Angelegenheiten ist nur in einer Hinsicht eine Frage der Hemmung von Macht über Personen; sie ist in anderer Hinsicht eine Frage des besseren Ergebnisses.

Sachgründe können es schwer haben vor der Macht. Deshalb gibt das Gesetz dem Personalrat Befugnisse; deshalb hilft es, wenn für den Streitfall das Stufenverfahren zur Einigung nötig ist. Bei einiger Umsicht können die vorgesetzte Behörde und die entsprechende Personalvertretung die örtliche Meinungsverschiedenheit auf ihren sachlichen Kern zurück führen und neue Lösungen entwickeln.

Wenn jedoch im Falle, daß in den Zwischenstufen keine Einigung zu Stande kommt, der Letztentscheid nicht bei der paritätischen Einigungsstelle liegt, sondern bei der Regierung, so wirkt das zurück bis zum Anfang des Mitbestimmungsverfahrens: Die eine Seite gleitet von der Handlungsebene des Gestaltens auf die des Aufhaltens, während die andere die Sache unter Verzicht auf sachliche Annäherung routinemäßig nach oben laufen läßt.

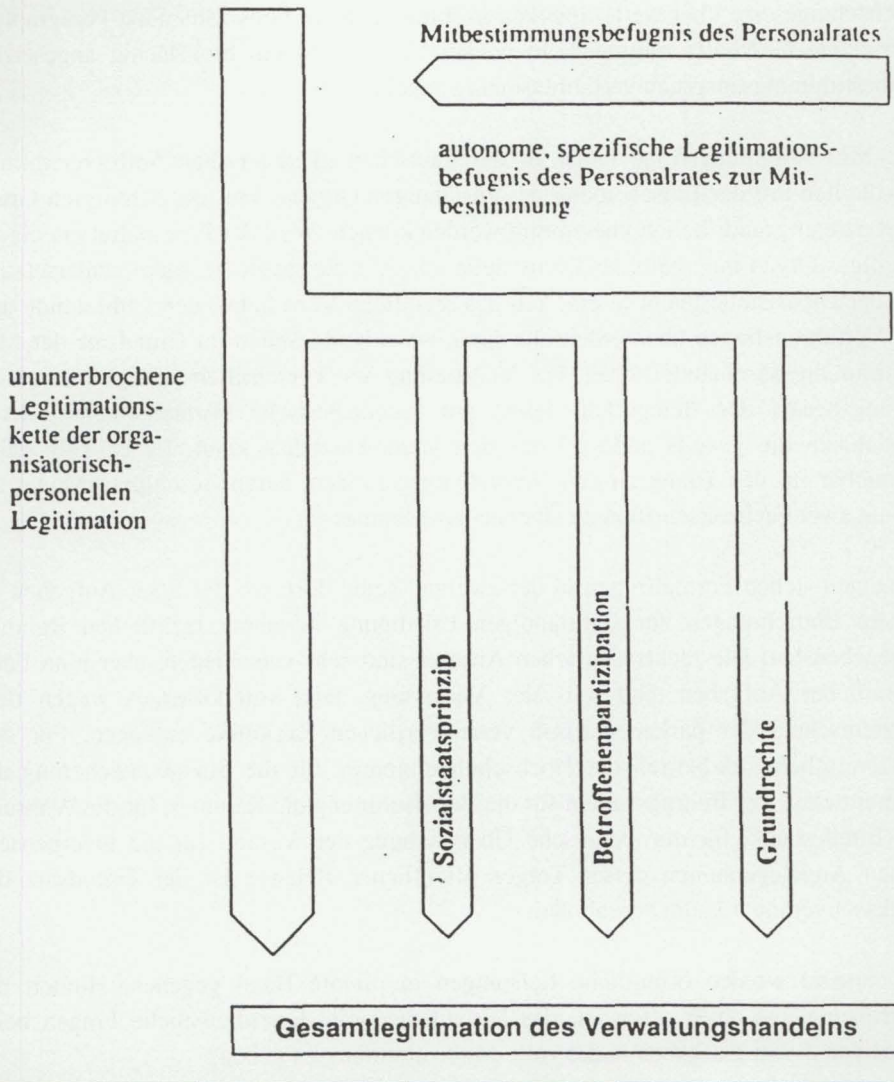
Entscheidungsgänge schlanker möglich

Für den Parlamentarismus genügt die Frage, welche innerbetriebliche Vorgänge so gewichtig sind, daß die Regierung sich durchsetzen können muß. Dazu hat vor drei Jahrzehnten das Bundesverfassungsgericht anläßlich des bremischen Personalvertretungsgesetzes alle Beamtenangelegenheiten gerechnet; dazu hat der hessische Staatsgerichtshof 1986 für die personellen Angelegenheiten der Angestellten das Merkmalspaar ausgegeben der Tätigkeit im hoheitlichen Bereich und der Vergütung nach BAT V aufwärts.

Der Gesetzgeber hat das Merkmalspaar 1988 übernommen, ohne es zu verdeutlichen. Besonders an den Hochschulen und übrigen wissenschaftlichen Einrichtungen mit ihren Dutzenden Berufen gleitet die Tätigkeit zahlreicher Beschäftigter wiederkehrend zwischen bloßer Selbstverwaltungsaufgabe, hoheitlicher und hoheitsloser staatlicher Auftragsangelegenheit. Größerer Streit um die Anwendung des Merkmalpaares mag

MODELL DER LEGITIMATIONS-KOMPENSATION

Organisations- und
Personalentscheidungen
in der öffentlichen Verwaltung
Zuständigkeit und Verantwortlichkeit
der Exekutivspitze



Aus G.F. Schuppert, Zur Legitimation der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Der Personalrat 10, 1993, 1.

deshalb bisher ausgeblieben sein, weil Grenzfälle schon in dem dekadentlang beharrlich entwickelten Dickicht rechtsförmiger Hemmnisse der Mitbestimmung hängen bleiben.

Die Gegenstände personalrätlichen Einflusses sind so eng gefaßt, daß sie in den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder üblicherweise die Größenordnung eines Schockes haben. Zu dieser Fülle in der Sache kommt die starke Verästelung der Verfahrensvorschriften. Personalvertretungsgesetze sind ähnlich wie Hochschulgesetze über weite Strecken in ihren etwa ein Gros zählenden Paragraphen verzwickte Geschäftsordnungen. In beiden Fällen wird ein breitflächig angesetzter Mitbestimmungsanspruch verfahrensmäßig abgefangen.

Die Mitbestimmungsfrage endet in der deutschen akademischen Selbstverwaltung gewöhnlich mit der Entscheidung des zuständigen Organs, weil die beteiligten Gruppenvertreter grundsätzlich überstimmt werden können. Weil der Personalrat ein eigenständiges Organ innerhalb der Dienststelle ist, geht die sachliche Auseinandersetzung mit der Dienststelle leicht in eine um das rechtliche Verständnis der Tatbestände und um Verfahrensfragen über, jedenfalls dann, wenn beide Seiten im Grundsatz der Mitbestimmung auseinanderliegen. Die Verästelung der Vorschriften verlagert den Vertretungsbedarf der Belegschaft leicht auf rechthaberische Formalgefechte, deren Eigenleben die jeweils andere Seite sich kaum entziehen kann. Es ist kein Ende erkennbar für den Drang zu den Verwaltungsgerichten, deren Beschlüsse Monat für Monat zwei Fachzeitschriften zu Übersichten veranlassen.

Hingegen stehen Formalfragen in der zweiten Reihe dort, wo der Staat Aufgaben an andere Einrichtungen zur selbständigen Erledigung in einem rechtlichen Rahmen abgegeben hat. Die rechtspolitischen Ansätze sind sehr verschieden, aber eine Fülle öffentlicher Aufgaben sind teils der Verfassung, teils von Gesetzes wegen dem Letztentscheid der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive entzogen. Für den akademischen Lehrbetrieb die Hochschulautonomie, für die Sozialversicherung die Gemeinschaft der Beitragszahler, für die Berufsordnung die Kammer, für die Währung der Bundesbank, für die technische Überwachung den Verein: für die innerbetrieblichen Angelegenheiten dieser Träger öffentlicher Belange ist der Grundsatz der Volkssouveränität kaum herzuholen.

Zunehmend werden öffentliche Leistungen in private Hand gegeben. Hindert die Verfassung, die dafür offen ist, das Parlament daran, innerdienstliche Fragen beim Erledigen dieser Aufgaben in die volle Mitbestimmung zu geben?

Ausgleich der Befangenheit

Personalräte können irren: Leute verkennen, Vorgänge mißdeuten, Vorschriften mißachten, in Unkenntnis verharren, Gründe durcheinander bringen, Absichten verwechseln. Personalräte können sich im Kampf mit der Dienststelle verlieren, die Eigensucht eigener Mitglieder übersehen, Abneigungen erliegen, im Einfluß schwelgen.

Kaum also unterscheiden sich Mängel bei Personalräten von denen bei Behörden. Aber für das Wohl des Betriebes und die Belange der Belegschaft kommt es auf frühe Bereinigung durch den Zugriff eines Gegenübers aus dessen eigenem Recht an.

Ähnlich ist es bei akademischen Gremien und ihren Mitgliedern: Alle Fakultätsmitglieder sollen sich für befangen erklärt haben, denn der Habilitand schien studentischen Erwägungen aufgeschlossen, ob die wissenschaftliche und richterliche Tätigkeit eines Ordinarius in der verflossenen Staatsform ethisch taugte; Ende einer Wissenschaftlerlaufbahn.

Ein Mathematiker verwirft in seiner Habilitationsschrift Auffassungen der eigenen Dissertation. Beim Doktorvater nimmt der Widerstand gegen diese Habilitation seinen Ausgang. Sachliche Gründe gibt der Fachbereich nicht preis; Ende einer Wissenschaftlerlaufbahn.

Einem Physiker verwehrt nach der Habilitation die Fakultät die Lehrbefugnis. Grund: Sie sieht keinen Bedarf an seinem Gebiet und will ihn nicht als Privatdozent. Ende für eine akademische Laufbahn.

Gibt es in der universitären Selbstverwaltung Mittel gegen Ermessensfehler, wenigstens solche eines Standes? Wo doch die Habilitation als kooptierende Prüfung gilt.

Der Physiker war auf den langjährigen Rechtsweg angewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht hat geurteilt, wer laut Habilitation zur Lehre befähigt sei, habe seiner Berufsfreiheit wegen auch das Recht dazu; die Wissenschaftsfreiheit des Nachwuchses hemme das korporative Recht der Fakultät (Urteil vom 23. Sept. 1992 - 6 C 2.91).

Betriebssteuerung und Mitbestimmung

Im grundsätzlichen Teil seines Mitbestimmungsurteils hat das Bundesverfassungsgericht 1973 dargetan, daß die Grundrechte der verschiedenen Gruppen von Hoch-

schulmitgliedern aufeinander Rücksicht zu nehmen haben; beim Sprung zu seinen organisatorischen Folgerungen hat es jedoch einem neuartigen Machtgefüge den Riegel vorgeschoben. Hochschulgesetze sichern, diesen Ansatz weitertreibend, trotz der Rede von der Gruppenuniversität Professorenmehrheiten bei Gruppenbeteiligung.

Die herrschende Meinung richtet sich gegen wirksame Mitbestimmung, während der alltägliche Einfluß des Staates nicht unter Verfassungsgesichtspunkten in Frage gestellt wird. Eine offene Mehrheit von wissenschaftlichen Bediensteten, Verwaltungs- und technischem Personal erschreckt mehr als ein kurz angebundener, tatkräftiger Bürokrat.

Die Hochschulorgane entscheiden in akademischen wie in staatlichen Angelegenheiten auf der Ebene des Betriebszwecks. In ihnen sind Belange der großen Beschäftigtengruppen und der Studenten, weil ohne Möglichkeit zur Mehrheit, Randgrößen. Dies ist eine Ursache dafür, daß die offizielle Leistung der Hochschule neben den inneren Verhältnissen herläuft, statt sie zu gestalten.

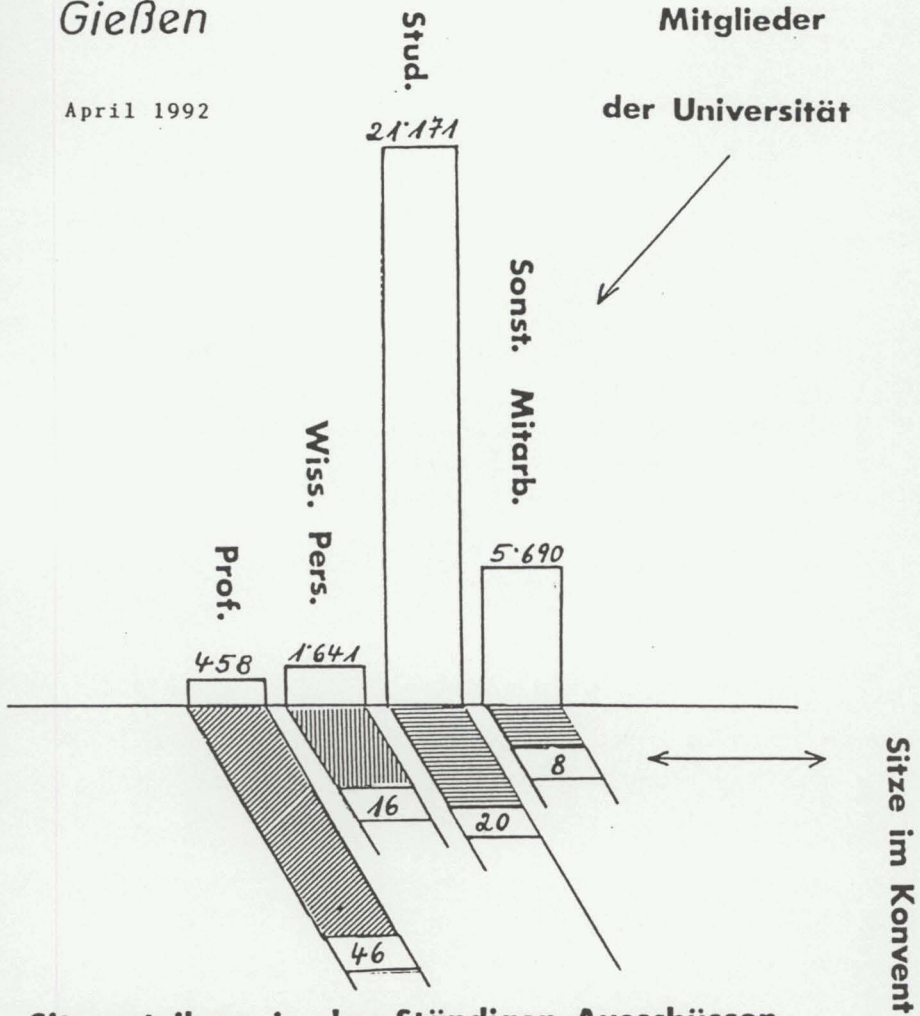
Abgewirtschaftet ist heute etwas anderes als die - verhinderte - Gruppenuniversität.

Die wissenschaftlichen Einrichtungen können um so weitere Befugnisse erhalten, je mehr die Mitbestimmung aller Mitgliedsgruppen eingeführt wird. Für das Maß der Beteiligung der Beschäftigten und Studenten ist ausschlaggebend, daß die Leitungsorgane keine wissenschaftlichen, sondern betriebliche Entscheidungen treffen. Dafür ergänzt sich der Sachverstand der Gruppen. Dafür sind Ihre Interessen auszugleichen. Dafür ist Legitimation durch Mitbestimmung erforderlich.

Anfang der Siebziger Jahre soll Willy Brandt gesagt haben, ohne Mitbestimmung in allen Bereichen werde es keine stabile Demokratie geben. Ist in den Neunziger Jahren die Volksherrschaft im Rest Deutschlands sicher?

Gießen

April 1992



Sitzverteilung in den Ständigen Ausschüssen

7	2	1	3	Ständiger Ausschuß für Lehr- und Studienangelegenheiten (SLA I)
7	2	1	2	Ständiger Ausschuß für Organisationsfragen, Angelegenheiten der Forschung und des wissenschaftlichen Nachwuchses (SLA II)
5	2	2	1	Ständiger Ausschuß für Haushaltsangelegenheiten und den Hochschulentwicklungsplan (SLA III)
5	2	1	1	Ständiger Ausschuß für das Bibliothekswesen (SLA IV)
5	2	1	1	Ständiger Ausschuß für Datenverarbeitung (SLA V)

Aus einer Veröffentlichung der Gewerkschaft Ötv, Gießen

Ulrich Heinz (M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Landesvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Marburg an der Lahn)